

Шайхутдинова Г.Р.,
профессор кафедры
международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

ПРОДВИНУТОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ: ОТ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА К ЕВРАЗИЙСКОМУ СОЮЗУ

Опыт Европейского Союза по углубленной интеграции государств-участников не имеет аналогов в мире. Однако в последние годы на постсоветском пространстве происходят процессы, сопоставимые, а в чем-то и повторяющие европейский сценарий. Речь идет уже не только и не столько о Содружестве Независимых Государств, а об определенных группах государств внутри СНГ, углубляющих и продвигающих сотрудничество в различных областях (Союзное государство России и Белоруссии, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Единое экономическое пространство). В этой связи концепция Евразийского Союза, предложенная премьер-министром РФ В.В. Путиным, связывает воедино объединительные линии на пространстве СНГ и призвана придать им единый вектор развития. Два десятилетия, истекшие с момента развала СССР, подтверждают – нужно было размежеваться, чтобы вновь объединиться на новых началах.

Евразийский Союз безусловно будет обладать индивидуальными чертами, собственной самобытностью, уникальной правовой природой, но концепция его строительства не может не опираться на международную практику и, прежде всего, на богатый опыт Европейского Союза. Как отметил премьер-министр РФ В.В. Путин на пресс-конференции по итогам заседания Межгосударственного совета ЕврАзЭС и Высшего органа Таможенного союза 19 октября с.г., необходимо изучить европейские интеграционные

процессы с тем, чтобы почерпнуть рациональное зерно, а также не повторить ошибок.

В Европейском Союзе сложился и действует механизм углубленной интеграции, который в праве Европейского Союза известен как продвинутое сотрудничество государств, а в западной политологии – как принцип гибкости, впервые появившийся в Европейском Сообществе в конце 50-х годов XX века и сформулированный министром по европейским делам Испании Карлосом Вестендорпом в его докладе 5 декабря 1995 года¹. Заметное влияние на формирование данного принципа оказали канцлер Федеративной Республики Германии Вилли Брандт, президент Франции Жак Ширак, премьер-министр Бельгии Лео Тиндерманс, депутаты немецкого парламента Карл Ламерс и Вольфганг Шаубле.

Под принципом гибкости, или продвинутым сотрудничеством, понимается возможность для определенного числа государств-членов Европейского Союза углублять интеграцию в какой-либо сфере посредством использования институтов, процедур и механизмов Союза. При этом государства-члены, не вошедшие по каким-либо причинам в лидирующую группу государств, могут присоединиться к продвинутому сотрудничеству позднее при наступлении необходимых для этого условий.

Продвинутое сотрудничество является закономерным результатом европейской интеграции и его движущей силой. Первоначально предполагалось осуществление так называемой «линейной интеграции», суть которой состояла в том, что все государства движутся в одном темпе без всяких исключений и переходных периодов. Она была применима к Европейским сообществам, объединявшим шесть государств, консенсус между которыми был легко достижим. По мере присоединения к Европейским сообществам новых государств эта система становилась все более нереалистичной. Одновременно с идеей европейской интеграции,

¹ См.: Dossier CIG: des institutions pour une Europe élargie. - Bruxelles: Parlement européen. Доступно: <<http://www.ena.lu/europe/market-amsterdam/submission-westendorp-report-1995.html>>.

Черчиллевской идеей создания «Соединенных Штатов Европы», рождается понимание того, что единство европейского многообразия может быть осуществлено только на основе свободы такого многообразия. Идея гибкого подхода к объединению европейских государств, предполагающая предоставление свободы выбора государствам-участникам такого объединения, возникает одновременно с самой идеей интеграции европейских государств.

В Европейском Союзе продвинутое сотрудничество вначале возникает и закрепляется на практике и лишь затем фиксируется в праве. Речь идет о Шенгенском пространстве, единой европейской валюте, вопросах убежища и миграции, адаптационных положениях договоров о присоединении новых государств-членов к Европейскому Союзу и т.д. Первоначально акты продвинутого сотрудничества принимались государствами-членами Европейского Сообщества в форме международно-правовых договоров. Например, Соглашение между правительствами государств Экономического Союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 года и Конвенция о применении Шенгенского соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах 1990 года. Причина принятия указанных «продвинутых» норм в такой форме объясняется тем, что они не могли быть включены в учредительные документы и нормативные акты Европейских Сообществ. Ввиду того, что это были международно-правовые договоры, причем их сторонами являлись не все государства-члены Европейского Сообщества и Европейского Союза, они занимали самостоятельное место по отношению к праву Европейского Сообщества и Европейского Союза. Одна часть продвинутого Шенгенского законодательства, представлявшего собой международно-правовые договоры и акты, принятые на их основе, вытеснялась нормативными правовыми актами Европейского Сообщества и Союза. Это происходило в результате принятия законодательства Европейского Сообщества и Союза по вопросам, ранее урегулированным

Шенгенским правом. Как следствие нормы Шенгенского права утрачивали свою юридическую силу. Другая часть Шенгенского права некоторое время сохранялась, но впоследствии изменила свою юридическую природу – была включена в право Европейского Союза и стала его частью. Европейская Комиссия считает Шенгенское пространство первым конкретным примером продвинутого сотрудничества между государствами-членами Европейского Союза.

Продвинутая интеграция в Европейском Союзе до создания ее правовой основы осуществлялась в различных формах: разностороннего движения, европейского авангарда, ядра Европы, различной геометрии, *a la carte*, концентрических кругов и др. Соответственно в рамках Европейского Союза реализуются одноименные концепции продвинутого сотрудничества.

Концепция разностороннего движения предполагает, что определенная группа государств-членов Европейского Союза, желающих и могущих это делать, следует по пути более углубленной интеграции, а остальные постепенно присоединяются к лидирующей группе. Все государства-члены имеют единые общие цели и желают их достичь; элемент гибкости касается лишь периода времени, в течение которого все государства-члены Европейского Союза достигнут совместно утвержденных целей. Как подчеркивается в докладе Федерального Треста о гибкой интеграции в Европейском Союзе «Гибкость и будущее Европейского Союза», «важнейшим в данной модели гибкой интеграции является то, что ни одно государство-член [Европейского Союза – Г. Ш.] не будет исключено и само в дальнейшей перспективе не пожелает выйти из новых или формирующихся сфер сотрудничества».² Углубленная интеграция может происходить одновременно в различных областях сотрудничества, причем соответствующие «подгруппы сотрудничества» могут объединять различные государства-члены. Так, Шенгенское соглашение вначале объединяло пять

²«Flexibility and the Future of the European Union”. A Federal Trust Report on flexible integration in the European Union. October 2005. С. 8. www.fedtrust.co.uk/admin.

государств Европы, постепенно к нему присоединились другие государства-члены ЕС.

Примеры концепции разноскоростного движения могут быть найдены в статье 130Т Договора о ЕЭС об охране окружающей среды, которая прямо разрешает государствам-членам «сохранять или вводить более строгие защитные меры. Они должны быть совместимыми с положениями настоящего договора».³ Статья 100А(4) Договора о ЕЭС разъясняет данное положение и разрешает государству-члену, которое «сочтет необходимым сохранить национальные положения, основываясь на национальных приоритетах, как это предусмотрено в статье 30, либо исходя из потребностей окружающей среды или условий труда»⁴, сохранить соответствующие национальные положения.

Примеры концепции «разноскоростной Европы» могут быть найдены в так называемых адаптационных положениях договоров о присоединении новых государств-членов к Европейскому Союзу. Так, пункт первый статьи 3 Акта об условиях присоединения Чешской республики, Республики Эстонии, Республики Кипр, Республики Латвии, Республики Литвы, Республики Венгрии, Республики Мальты, Республики Польши, Республики Словении и Словацкой Республики и поправках к учредительным договорам Европейского Союза предусматривает, что положения Шенгенского *acquis* и акты, принятые на его основе и иным образом связанные с ним, а также какие-либо последующие акты, которые могут быть приняты до даты вступления новых государств-членов в ЕС, будут считаться юридически обязательными и применяться в этих новых государствах-членах с даты их вступления в ЕС. Однако второй пункт данной статьи содержит положение, указывающее на то, что применение указанных положений в новых государствах-членах ставится под определенные условия и фактически откладывается на некоторое время, а именно до наступления

³ См. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – С. 644.

⁴ Там же. С. 595.

соответствующих условий. Пункт 2 статьи 3 Акта предусматривает, что правовые положения о Шенгенском *acquis*, указанные в пункте первом статьи 3, хотя и будут считаться юридическими обязательными для новых государств-членов с даты их вступления в ЕС, будут применяться в новых государствах-членах только после принятия Советом решения, подтверждающего, что в соответствии с Шенгенскими процедурами оценки необходимые условия для применения всех частей Шенгенского *acquis* выполнены в данном государстве-члене, и после консультаций с Европейским Парламентом. Тем самым, Европейский Союз демонстрирует гибкий подход к интеграции новых десяти членов Союза. На некоторое время они остаются во втором эшелоне организации, движутся по пути интеграции меньшими темпами по сравнению с государствами, составлявшими Европейский Союз на 1 мая 2004 года.

Европейский авангард рассматривается в качестве одной из разновидностей модели «разноскоростной Европы». Авангард представляет собой группу передовых, наиболее развитых государств-членов Европейского Союза, сгруппировавшихся в целях дальнейшего ускоренного продвижения к совместно намеченным целям интеграции в различных областях. Причем эта группа стран более устойчива по сравнению с передовой группой стран, движущихся с наибольшей скоростью согласно концепции разноскоростной Европы.

Другой вариант концепции авангарда - «*ядро Европы*», предполагает, что в рамках авангарда определенное число государств хотели бы идти еще дальше по пути европейской интеграции и проводят соответствующую политику в рамках продвинутого сотрудничества. Традиционно в качестве лидеров потенциального «ядра» рассматриваются Франция и Германия.

Концепция различной геометрии основывается на факторе пространства и предполагает деление Европейского Союза на географические части, одна из которых является более развитой, а вторая менее развитой. Эта форма дифференциации предполагает различие как в скорости интеграции, так и в

конечных целях интеграции. Основопологающий момент данной концепции заключается в признании наличия существенных различий между способностью и желанием к интеграции среди двадцати семи государств-членов Европейского Союза. Можно привести ряд примеров «различной геометрии» в современном Европейском Союзе: Европейская Социальная Хартия и отношение к ней Великобритании, экономический и валютный союз и участие в нем Великобритании и Дании.

Концепция a la carte, или «*предпочти и выбери*» предоставляет государствам-членам Европейского Союза возможность выбирать, как из меню, те направления интеграции, в которых они желали бы и могли участвовать. Такая гибкость предусматривает исключения или свободу выбора в интересах определенных государств, которые могут участвовать или исключаться полностью или частично из-под действия определенных правил или институтов.

Продвинутое сотрудничество было воспринято Европейским Союзом из конституционной теории и практики европейских государств - Германии, Швейцарии, Бельгии, Франции, Испании, в которых является конституционным принципом и проявляется в горизонтальных договорных отношениях между субъектами федераций и между административно-территориальными подразделениями унитарных государств, а также в вертикальных договорных отношениях федераций и их субъектов. Продвинутое сотрудничество получило закрепление в форме института «тесного» сотрудничества в Амстердамском договоре 1997 года и «продвинутого» сотрудничества в Ниццком договоре 2001 года, Договоре, учреждающем Конституцию для Европы, 2004 года и Лиссабонском договоре 2007 года.

Акты продвинутого сотрудничества принимаются государствами-членами Европейского Союза на основе норм о продвинутом сотрудничестве и обязательны только для участвующих в них государств. Они обладают важнейшими признаками: конвенционным характером, прямым действием на

территориях государств-членов Европейского Союза, осуществляющих продвинутое сотрудничество, подчиняются юрисдикции Суда Европейских сообществ. Они выполняют подготовительно-интегративную функцию: здесь закладывается будущее европейской интеграции, определяются приоритетные направления сотрудничества государств-членов Европейского Союза, разрабатывается правовая основа сотрудничества в конкретных сферах. Наконец, они носят субсидиарный характер: в случае, если Европейский Союз в целом не в состоянии осуществить дальнейшую интеграцию в определенной сфере сотрудничества, то это может сделать определенное число государств-членов в рамках и с использованием процедур и механизмов Союза.

Продвинутое сотрудничество обеспечивает интересы государств-членов Европейского Союза, не участвующих в продвинутом сотрудничестве. Последние имеют возможность временно не участвовать в углубленной интеграции, но оставаться членами Союза; они могут присоединиться к продвинутому сотрудничеству в любое время позднее, когда для этого в полной мере созреют экономические, социальные, политические и иные условия. Не будь механизма продвинутого сотрудничества на вооружении Европейского Союза, возможно, и расширение его не происходило бы такими высокими темпами, а вопрос о членстве государств, недавно присоединившихся к Европейскому Союзу, был бы весьма проблематичен.

Обращение Европейского Союза к механизму продвинутого сотрудничества и его правовое регулирование в основных учредительных документах Союза вызваны рядом причин. Во-первых, обостряется противоречие между государствами-членами Европейского Союза, приверженными интеграции, и государствами-членами, стремящимися сохранить традиционные межгосударственные связи без их углубления. Между государствами-членами Европейского Союза отсутствует консенсус относительно перспектив интеграции и, соответственно, целей Союза. Во-вторых, расширение Европейского Союза требует гибкого подхода ввиду

существенных различий между государствами-членами в экономической, социальной, культурной и иных сферах. Необходимо, с одной стороны, дать возможность государствам-членам Европейского Союза, желающим и могущим интегрироваться дальше и глубже, делать это, а, с другой стороны, обеспечить права и интересы неучаствующих государств-членов.

Продвинутое сотрудничество, с одной стороны, представляет собой механизм, способный сохранить Европейский Союз как интеграционное образование; с другой стороны, это способ обеспечить суверенитет и национальные интересы государств-членов Европейского Союза. Продвинутое сотрудничество, таким образом, решает двуединую задачу: обеспечивает единство и многообразие в рамках Европейского Союза.

Важен вопрос о соотношении продвинутого сотрудничества и государственного суверенитета. Продвинутое сотрудничество есть реализация государственного суверенитета государствами-членами Европейского Союза, предполагающего выбор – участие или неучастие в договорном регулировании вопросов сотрудничества в определенных сферах. Продвинутое сотрудничество свидетельствует не только о прагматичном подходе к европейской интеграции, но и зачастую о нежелании государств-членов поступаться своим государственным суверенитетом.

Сущность продвинутого сотрудничества двуединая. С одной стороны, это сотрудничество «для избранных», для узкого круга государств-членов Европейского Союза, с тем чтобы они не были связаны в вопросах интеграции медленным движением других государств-членов. С другой стороны, это сотрудничество имеет целью продвижение интересов Союза в целом и постепенное вовлечение в такое сотрудничество всех государств-членов. Продвинутое сотрудничество – это не механизм отделения, это механизм объединения. Определенное временное обособление ряда государств-членов Европейского Союза от общего числа при проведении конкретной политики происходит с целью сохранения стратегии развития

Союза в целом и предполагает объединение с остальными государствами-членами на последующих этапах развития интеграции.

Практика межгосударственных отношений в мировом масштабе свидетельствует о практическом применении и перспективах продвинутого сотрудничества. В европейском праве уже сформировался общесистемный институт продвинутого сотрудничества, который пронизывает практически все его отрасли и представляет собой комплекс взаимосвязанных правовых норм. Продвинутое сотрудничество государств может впоследствии сформироваться в общесистемный институт международного права, поскольку к механизму продвинутого сотрудничества обращается не только Европейский Союз, но и государства в рамках Содружества Независимых Государств. Формируется практика продвинутого сотрудничества государств, заключаются первые региональные соглашения, однако нет еще сформировавшейся международно-правовой основы продвинутого сотрудничества государств, а именно комплекса взаимосвязанных международно-правовых норм в указанной сфере. По мере правового оформления в международном праве продвинутое сотрудничество может найти себе место наряду с такими общепризнанными общесистемными институтами современного международного права, как институт международной правосубъектности, институт международного представительства, институт международного нормотворчества, институт международно-правовой ответственности, институт разрешения международных разногласий. Профессор Д.И. Фельдман в монографии «Система международного права» писал: «...Есть так называемые супраинституты, пронизывающие несколько подотраслей или отраслей» международного права⁵. Общесистемные институты пронизывают все отрасли и подотрасли современного международного права, носят сквозной характер. Так и институт продвинутого сотрудничества будет способен пронизывать все отрасли международного права. Продвинутое

⁵ Фельдман Д.И. Система международного права. – Казань: Издательство Казанского университета, 1983. – С. 54.

сотрудничество возможно в любой сфере межгосударственных отношений, если того пожелают субъекты международного права.

Условия осуществления тесного и продвинутого сотрудничества, предусмотренные в учредительных договорах Европейских сообществ и Европейского Союза, оказались весьма сложными для соблюдения. Главной сложностью является количественное условие о минимальном числе государств-членов, которые могут сформировать продвинутую группу. Согласно Ниццскому договору, это восемь государств-членов. Например, Прюмская конвенция, Шенген III, не считается актом продвинутого сотрудничества ввиду того, что объединяет только семь государств-членов Европейского Союза. Ликвидация условия о минимальном количестве государств-членов Европейского Союза, которые формируют группу продвинутого сотрудничества, послужило бы на пользу дела. Было бы целесообразно не считать продвинутое сотрудничество «крайней мерой», а рассматривать его как своеобразный, альтернативный, механизм интеграции Европейского Союза.

Указанные моменты следует учесть при формировании правовой основы продвинутого сотрудничества в рамках Евразийского Союза.

В продвинутых отношениях на постсоветском пространстве вырисовывается свой «авангард» в лице первоначальных государств-участников Таможенного союза (России, Беларуси и Казахстана), определяется отношение государств к различным формам продвинутого сотрудничества. Так, Беларусь выступает против применения концепции *a la carte*. Формируется собственная, славянская, модель продвинутого сотрудничества, уже названная «матрешкой». Как и европейцы, мы планируем путь от различных форм экономического сотрудничества (таможенный союз, единое экономическое пространство) к сотрудничеству в иных областях – свободе передвижения физических лиц, единой валюте и т.д. Но экономический союз не есть самоцель. Это условие для достижения

более высоких целей – благосостояния и процветания наших народов, восстановления и укрепления культурных и национальных связей.

На пути строительства Евразийского Союза нас ждет много вопросов, в том числе фундаментального характера. Это, прежде всего, вопрос о правовой природе будущего объединения. Вариантов несколько: международная организация, конфедерация, федерация, своеобразное образование - *sui generis* и др. Европейцы, строящие свой общий дом уже более полувека, до сих пор не определились с ответом. Как и Европейский Союз, Союз Евразийский будет больше, чем традиционной международной организацией, но перспектив стать федерацией, по крайней мере, на первом этапе еще меньше.